



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

ASIMMETRIA COSTITUZIONALE E PLURALISMO IDENTITARIO NEGLI
STATI FEDERALI MULTINAZIONALI: LE (DIVERSE) ASIMMETRIE DI
ETIOPIA, IRAQ, INDIA

ADRIANO DIRRI*

SOMMARIO: 1. Asimmetria: diffusione, metodo e...codificazione costituzionale. – 2. L’asimmetria “dovuta” e “compressa”: il Kurdistan nel sistema costituzionale iracheno. - 3. 3. Etnicismo come fondamento dello Stato: quale asimmetria in Etiopia? – 4. L’asimmetria soppressa: l’India e la revoca dello *status* speciale per il Jammu e Kashmir. 5. Considerazioni conclusive.

1. *Asimmetria: diffusione, metodo e...codificazione costituzionale*

L’analisi delle asimmetrie costituzionali necessita di un approfondimento multidisciplinare e interdisciplinare, come è stato detto, in cui la scienza politica ha avuto un ruolo determinante¹. Ancor prima, però, è necessario sottolineare come, anche in questo ambito del diritto comparato, è basilare rilevare che la categorizzazione dell’asimmetria trae le mosse, quasi nella sua totalità, dalla dottrina anglosassone (politologica, *in primis*) e, da tale origine, va compresa nonché riconsiderata nella sua

* Desidero ringraziare l’*Institut für Föderalismus* dell’Università di Friburgo (Svizzera), senza il cui supporto non avrei potuto portare a termine questo lavoro. Ringrazio anche Francesco Palermo, Giuseppe Martinico, Matteo Nicolini, Giacomo Delledonne e Simone Benvenuti per gli utili commenti.

¹ Utile il saggio di Nicolini che sottolinea la necessità di porre sotto la lente dello studioso delle asimmetrie costituzionali gli interessi che animano il territorio e l’interdisciplinarietà che permea il diritto comparato. M. NICOLINI, *Razionalità cartesiana, comparazione e variabili territoriali dell’asimmetria*, in *Rass. Dir. Pub. Eur.*, 2/2018, 317, 322, 330, 332, 341, (cit. 332).

migrazione o trapianto costituzionale². Ne consegue che il marasma dell'asimmetrie costituzionali (federali) deve molto, per elaborazione linguistica, teorica e pratica al mondo anglosassone. Tuttavia, proprio da queste contestuali concettualizzazioni, è necessario discostarsene, per analizzare al meglio le soluzioni che richiamano a queste ma che se ne differenziano³.

La complessità di un fenomeno complesso come la c.d. asimmetria costituzionale, in forte via di diffusione in molteplici esperienze costituzionali federali (ma anche unitarie), è data dal suo legame con le numerose declinazioni del federalismo. Invero, il dibattito sul concetto di "federalismo" ha dimostrato di non essere essenziale a fini di una soddisfacente analisi dei fenomeni federali contemporanei⁴, se non riportando alcuni punti fermi come l'assunto di Elazar "*self rules – shared rules*"⁵. Analogamente, l'asimmetria, come detto, si ritrova declinata o trasposta in numerose forme, per via della diversità di ciascuna esperienza asimmetrica. Con ciò si vuole collegare la variazione delle asimmetrie alla variazione delle forme federali, nonché la loro relazione sia nel corso della fase costituente, quanto in quella di revisione e di attuazione, senza trascurare, ovviamente, il ruolo delle corti di vertice⁶. Ma ciò pone un altro problema dal punto di vista metodologico: analizzare e "leggere sopra le righe" le asimmetrie significa soprattutto sottolineare l'interconnessione, ai nostri fini, a) tra federalismo e b) la variabilità della forma federale in relazione alla variazione dell'asimmetria e del suo "peso" nelle dinamiche dello stesso. Di qui sorge un ulteriore problema: l'indagine comparatistica è strettamente legata alla conoscenza degli ordinamenti dal punto di vista giuridico, storico e sociale, ossia, nelle parole di Delaney "*comparative work is more complicated, however, as it requires deep political familiarity as well as nuanced legal knowledge of multiple systems*"⁷. Da ciò ne deriva che, essendo gli Stati federali, quasi

² Di Martino, ad esempio, preferisce il termine migrazione a quello di trapianto. Ad avviso di chi scrive, è possibile distinguere i due termini senza preferirne uno all'altro. La differenza è sfumata, ma il termine trapianto può essere utilizzato maggiormente in riferimento ad esperienze dove l'influenza di un attore esterno è stata determinante e incontrastata, come nel caso del Giappone, della Bosnia ed Erzegovina e dell'Iraq. Invece, è possibile ricollegare il primo termine a forme di influenza non coercitive ma di "assistenza". A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1; C. PINELLI, *Trapianti, innesti, dialoghi. Modalità di trasmissione e circolazione del diritto straniero*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2011, 495-505. Si rimanda ad un classico del tema: S. CHOUDHRY (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, 2008.

³ Ciò peraltro è dovuto a fattori culturali e accademici, dato che i maggiori lavori in tema di trapianti e migrazioni costituzionali sono in lingua inglese. Va da sé che l'inglese è la lingua "vettore" nell'interscambio giuridico contemporaneo, come viene evidenziato dal *cross fertilisation* del diritto costituzionale e della giurisprudenza. Cfr. S. NAVOT, *The Invisible Problem of Language in Comparative Constitutional Law*, in *King's Law Journal*, 25:2, 301-312, cit. 312.

⁴ A. GAMPER, *A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, in *Ger. law journ.*, Vol. 6, n. 10/2005, 1297 ss.

⁵ D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscalosa and London, 1987, 5-6. Così, anche F. PALERMO – K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017, 40.

⁶ Magistrale l'opera curata da S. CHOUDHRY, G. ANDERSON, *Territory and Power in Constitutional Transitions*, Oxford, 2019. Seppur non citate nel testo, non di minore importanza sono quei *federal arrangements* relativi al federalismo fiscale – che Mortati definiva "la pietra angolare" del decentramento - e alle relazioni intergovernative. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., 906.

⁷ [E.F. DELANEY, Institutional Design and New Frontiers of Federalism, IACL – AIDC blog, November 05, 2019.](#)

federali, regionali, decentrati o composti, portatori di diverse identità culturali e differenziazioni (ma anche e soprattutto di omogeneità valoriale)⁸, appare necessaria una conoscenza approfondita di quella particolare identità nella relazione con lo Stato ove è “ricompresa”: *E pluribus unum*. Così, contestualizzazione e indagine storica e significato dei concetti nelle rispettive realtà diventano⁹.

Tornando all’asimmetria, può assumersi che la sua frequente “emersione”, rappresenti una delle fratture politiche dello Stato contemporaneo, i cui esempi più noti sono quelli europei (Belgio, Scozia, Spagna, *Brexit* – con le sue conseguenze nel Regno Unito –, e Italia), nonché l’Unione Europea, che rappresenta un altro *case study* in tema di sostenibilità dell’asimmetria¹⁰. D’altronde, le circostanze contano¹¹ e asimmetria e differenziazione sono in parte riconducibili all’accentuazione del lato competitivo degli enti sub-statali dovuti alla crisi economico finanziaria, che hanno accentuato politiche identitarie a cui ne ha seguito una tendenza verso l’“asimmetrizzazione” degli ordinamenti federali¹². Questi conflitti possono essere scrutinati mediante analisi che abbiano il proprio perno nel contesto materiale sottostante al costituzionalismo, quindi «*properly grappling with the deeper societal context in which formal constitutional development is embedded*»¹³. Appare pacifico, quindi, riorientarsi secondo le “trame” della costituzione materiale federale¹⁴, ove comprendere la dinamicità dei processi federali¹⁵, nonché il confronto tra identità all’interno di un ordinamento federale, sia quando diviene rilevante nella vita di un sistema costituzionale, quanto nella fase di transizione e adozione di nuovi testi. Va da sé interrogarsi anche se in alcuni ordinamenti attualmente in fase di “asimmetrizzazione”, tale aspetto, sia rimasto “all’angolo” nella fase costituente perché, in quella fase, elemento problematico per la costruzione della comunità nazionale¹⁶.

Gli studi sulle asimmetrie costituzionali sono stati condotti da politologi; tra i numerosi contributi, spicca il pionieristico saggio di Tarlton, secondo cui la simmetria si verifica quando gli enti sub statali mantengono la stessa relazione con il governo

⁸ Cfr. G. DELLEDONNE, *L’omogeneità costituzionale negli Stati composti*, Napoli, 2017, pp. 20 ss., 43-44, 48, 54. In precedenza, per la dottrina italiana rileva il bel lavoro di F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, Padova, 2005, p. 129 ss.

⁹ In sintesi, dottrina costituzionale come “scienza della cultura”. Cfr. A. DI MARTINO, *Gli itinerari*, cit., 1; P. HÄBERLE, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlin, 1992; P. RIDOLA, *Esperienza, costituzioni, storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019, 27 ss., 91 ss. e 503 ss.

¹⁰ Cfr. G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l’integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Ist. del fed.*, n. 2/2018, 287 ss.

¹¹ K. MARX – F. ENGELS, *La concezione materialistica della storia*, Roma, 1966, p. 71.

¹² A. DI MARTINO, *Gli itinerari*, cit., 15, 19, 22-24.

¹³ M. GOLDONI – M.A. WILKINSON, *The Material Constitution*, in *Mod. law. rev.*, Vol. 81, n. 4, 2018, 569 e 592 ss. C. MORTATI, *Corso di lezioni di diritto costituzionale comparato*, Roma, 1957, 88-89.

¹⁴ «As a sub-set of constitutional theory». Cfr. S. TIERNEY, *Federalism and Constitutional Theory*, in AA. VV., *Comparative Constitutional Theory*, Cheltenham, a cura di G. Jacobsohn 2018, p. 46.

¹⁵ Cfr. R. BIFULCO, *Federalism*, in AA. VV. *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, a cura di R. Masterman, R. Schütze, 2019, 312 ss.

¹⁶ Si richiama, quindi, quanto scritto da Pace, secondo cui numerosi possono essere i fatti costituenti ma «solo a processo costituente concluso si potrà dire quale di essi sia stato quello risolutivo per la nascita della nuova costituzione». A. PACE, *L’instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/1997, 11 e citazione 15. Quindi, l’asimmetria o differenziazione è elemento che reinsalda o mina l’unità, mentre fino a che punto il contrasto è ammesso?

centrale, mentre l'asimmetria descriveva un rapporto diverso tra alcuni sub statali e le istituzioni centrali, nonché tra le stesse entità sub statali¹⁷. Agranoff ha affermato che con tale termine si individuano le differenze «*of status and rights sanctioned between component units*»¹⁸, analogamente a Watts¹⁹. L'asimmetria, dunque, è configurabile come «differenziazione giuridicamente fondata nella costituzione federale, mentre l'autonomia costituisce il principio (generale e dunque simmetrico) in base al quale le entità sub statali possono differenziarsi tra loro»²⁰.

La dottrina, probabilmente, si è dedicata maggiormente a elementi strutturali, quindi di organizzazione della struttura federale²¹. L'asimmetria è una di quelle manifestazioni federali che sottolinea il continuo mutamento delle relazioni federali, dato che lo scopo è governare interessi differenziati territorialmente, quindi comunità o gruppi che condividono valori costituzionali comuni ma, allo stesso tempo, sono portatori di valori distintivi. La dottrina, si è quindi chiesta quanto ci sia di strutturale o di emergenziale in questa tendenza²², divenuta comune negli ordinamenti multinazionali²³, così come negli Stati unitari, ove richieste di asimmetria o differenziazione funzionali e finanziarie appaiono ormai una pressante realtà.

A fronte di numerose manifestazioni asimmetriche, non mancano molteplici denominazioni. Ne è esempio il dibattito tra la dottrina italiana in merito al futuro dell'assetto regionale italiano in base all'art. 116 comma 3 Cost., che consente una differenziazione all'interno del *genus* delle regioni ordinarie con numerosi spunti di riflessione in relazione alla categoria della differenziazione e delle regioni speciali, al ruolo delle regioni ordinarie, alle materie devolvibili, alle relazioni intergovernative, al sistema delle fonti, alla procedura che porta all'approvazione della legge rinforzata (e quindi al ruolo delle istituzioni centrali), agli equilibri di finanza pubblica, al rapporto con le regioni speciali e, non da ultimo, alle garanzie di unità della Repubblica *che è costituita da [...]* (art. 114) *promuove* le autonomie locali (art. 5), di uguaglianza

¹⁷ C. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, 1965, 861 ss.

¹⁸ R. AGRANOFF, *Power shifts, Diversity and Asymmetry*, in AA. VV., *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, a cura di R. Agranoff, 1999, cit. 11.

¹⁹ R.L. WATTS, *The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism*, in AA. VV., *Accommodating*, cit., p. 24 ss. Si badi che nel termine *asymmetry*, la dottrina politologica anglosassone racchiude tutte le differenziazioni esistenti, ad esempio demografiche e territoriali (geografiche). M. BURGESS – F. GRESS, *Symmetry and Asymmetry Revisited*, in AA. VV., *Accommodating*, cit., 43 ss.

²⁰ F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it* n. 3/2007, p. 3.

²¹ Per Bifulco, si è trattato di una «pigrizia analitica». R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 151-154. Cfr. anche F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. del Fed.*, 2/2018, 256.

²² A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, 14 ss.

²³ P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ, *Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An Attempt to Crack the Code in Five Hypotheses*, in AA. VV. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*, Basingstoke, a cura di P. Popelier – M. Sahadžić, 2019, 6 - 12.

sostanziale di tutti i cittadini e del ruolo delle istituzioni centrali nel processo di negoziazione, basati, come dovrebbero, sul principio di solidarietà²⁴.

Tale breve *excursus* sulla quantità di ambiti di riflessione sul sistema regionale italiano deve far riflettere sul ruolo e l'importanza che hanno le soluzioni asimmetriche in contesti federali “nuovi” e spesso lontani dall'attenzione dell'accademia occidentale, ma dove l'asimmetria o, se si vuole, la maggiore diversità all'interno dello Stato, è avvertita e tale da essere considerata la “*everyday politics*”. D'altronde, riconoscere che nei sistemi costituzionali extraeuropei, le asimmetrie, *rectius* una più profonda organizzazione dello Stato basata proprio su fratture territoriali che, senza il loro riconoscimento costituzionale, genererebbero la disintegrazione dello Stato, sono non una tendenza nuova, ma una tendenza costitutiva ed essenziale per il compimento di numerose transizioni costituzionali, concluse, in fase di consolidamento o, anche, in un così detto punto morto delle negoziazioni e finanche fallite²⁵. Differenziazioni e asimmetrie tendono ad essere caratteristiche strutturali e cruciali per la tenuta costituzionale. Quindi, se è vero che le differenziazioni esistono in qualsiasi Stato e che in quelli composti tendono ad essere più evidenti, è altrettanto vero che l'asimmetria giunge ad essere caratteristica dei sistemi composti contemporanei, ma anche la forma evolutiva dei sistemi a basso grado di devoluzione e di decentramento²⁶. Ciò viene evidenziato anche dai motivi costitutivi dell'asimmetria, dalla loro manifestazione giuridica e dai modelli procedimentali per “attivarle”. Infine, l'emersione di istanze asimmetriche che, da *de facto* diventano *de jure* per esplicita pressione delle forze politiche alla base dell'asimmetria, che inducono così le istituzioni centrali a non avere altra opzione che accomodare tali istanze, al fine di ridurre il conflitto costituzionale. Questi, risultano i casi più attuali, dal Canada, al Belgio, all'Italia e soprattutto alla Spagna²⁷.

In sostanza, è possibile affermare che i federalismi aggregativi sperimentano forti tendenze alla differenziazione giuridica di alcune entità sub statali con marcate differenze economiche, demografiche e politiche. I federalismi disaggregativi²⁸ sono

²⁴ Tali aspetti sono stati analizzati dalla dottrina. Non è questa la sede per ricordare i numerosi contributi, per i quali si rimanda ad esempio alla Rivista “Le Regioni”, nn. 4/2017, 1/2018, 1/2019, nonché a *Federalismi.it*.

²⁵ Sul tema AA. VV. *Territory and Power in Constitutional Transitions*, Oxford, a cura di S. Choudhry, G. Anderson, 2019.

²⁶ Per Palermo, l'asimmetria è la «forma dei sistemi composti in quanto ne rappresenta la regola, e un loro formante in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definire la norma(lità)». Bifulco invece, sostiene che le differenziazioni sono esistenti in qualsiasi Stato ma che l'asimmetria costituzionale è una costruzione tecnico giuridica per disciplinare una o più entità costitutive dello Stato. Aggiunge, inoltre, che affermare la tesi precedente fa dell'asimmetria una categoria generale del federalismo. F. PALERMO, *Asimmetria come...*, op. cit., 256 - 259. *Contra cfr.* R. BIFULCO, *Differenziazioni*, cit., 154 - 160.

²⁷ Per gli aspetti già menzionati si veda P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ, (a cura di), *Constitutional Asymmetry*, cit, Basingstoke, 2019. F. PALERMO, *Asimmetria come...*, op. cit., 259 ss. Altra classificazione è delineata da Olivetti. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 3-6; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019, 75 ss.

²⁸ A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo: un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010.

connotati dalla scoperta della torsione della struttura dello Stato verso forti asimmetrie che, probabilmente, sono il formante della “devoluzione” e la forma necessaria per la sopravvivenza dello Stato; i federalismi per costrizione (*holding* o *keeping together*) presentano, invece, l’asimmetria come ineludibile caratteristica formale e sostanziale dell’esistenza stessa di una pur debole entità statale (i federalismi del *Global South*). Gli esempi dell’Iraq, India ed Etiopia, confermano che l’asimmetria è un aspetto cruciale per la tenuta costituzionale dello Stato.

2. L’asimmetria “dovuta” e “compressa”: il Kurdistan nel sistema costituzionale iracheno

L’anomalia curda, nelle dinamiche storiche e politiche del Medio Oriente, nel passaggio che va dal Trattato di Sèvres del Trattato di Losanna del 1923, è ben nota; nell’ambito di queste, la vicenda dei curdi in Iraq ha una caratterizzazione ancor più particolare, dato lo sviluppo del “quasi-Stato” a partire dalla fine della Prima Guerra del Golfo (1991)²⁹.

L’eccezionalità del Kurdistan iracheno, però, ha specifiche e più recenti ragioni giuridiche, da ricondursi alla repressione del regime di Saddam Hussein³⁰ e alle sue conseguenze sul piano del diritto internazionale, che hanno sancito, *de facto*, l’acquisizione dell’autonomia da Baghdad. La “nascita” del Kurdistan autonomo si deve, quindi, a ragioni di diritto internazionale, con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 668/1991³¹. Nondimeno, vanno considerate le vicende puramente politiche del rapporto tra i curdi e il governo centrale, dalla caduta della monarchia nel 1958 sino ad oggi. I curdi, in effetti, hanno ottenuto sistematicamente importanti promesse, ma sempre in funzione del consolidamento del governo centrale, che poi le ha, nel concreto, disattese strategicamente, anche in considerazione di opportunità geopolitiche³². Inoltre, bisogna aggiungere che i curdi iracheni non sono mai stati uniti e, la guerra civile nel corso degli anni ‘90, ne rappresenta solo il momento più cruento³³.

²⁹ Il Trattato di Sèvres, ultimo dei Trattati di Parigi, firmato il 10 agosto 1920, riguardava lo smembramento dell’Impero Ottomano e vi prevedeva un Kurdistan autonomo, elemento che poi venne soppresso nel Trattato di Losanna del 24 luglio 1923, che divise e incorporò i curdi all’interno di Siria, Turchia, Iraq e Iran, ponendo fine a qualsiasi speranza dei curdi di avere uno proprio Stato. D. MCDOWALL, *A Modern History of the Kurds*, London & New York, 1996, 142 ss.

³⁰ Il riferimento è all’utilizzo di armi chimiche da parte di Saddam Hussein. Cfr. K. YILDIZ, *The Kurds in Iraq. The Past, Present and Future*, London, 2007, 25 ss.

³¹ La risoluzione prevedeva il supporto umanitario per le popolazioni in fuga dalla repressione del regime di Saddam e la successiva *no fly zone* fu un’operazione militare a carico di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, senza il mandato del Consiglio di Sicurezza.

³² F. OWTRAM, *From shotgun marriage to amicable divorce? The Kurdistan Region of Iraq*, in AA. VV., *Federalism, Secession, and International Recognition Regime: Iraqi Kurdistan*, Routledge, a cura di A. Danilovich 2019, 78-79.

³³ Ciò perché dal 1991, il Kurdistan iracheno è diviso al suo interno tra il nord, controllato dal *Kurdistan Democratic Party* (KDP) e il sud, dominato dal *Patriotic Union of Kurdistan* (PUK). N.M. GREAVES, *United we stand, divided we fall. Transcending the obstacles to internal sovereignty in Iraqi Kurdistan*, in AA. VV., *Federalism, Secession*, cit., 55.

Questo breve excursus storico deve far riflettere, quando ivi si considera l'accordo dell'11 marzo 1970, che avrebbe garantito l'autonomia e, soprattutto, il *resettlement* dei curdi precedentemente fuggiti dalle loro terre e un vicepresidente della Repubblica curda. Vi si prevedeva il censo, questione particolarmente critica per l'area di Kirkuk, ricchissima di giacimenti di petrolio. Come si vedrà, tale questione rimane ancora cruciale per l'architettura costituzionale irachena. L'accordo naufragò proprio sulla questione del censo nelle odierne *disputed areas* e, di lì in poi, l'arabizzazione delle stesse aree a maggioranza curda divenne sistematica³⁴.

Il ruolo del Kurdistan, di conseguenza, è fondamentale per la comprensione del federalismo in Iraq e, si potrebbe ben dire che, in questo caso, "l'asimmetria ha fatto il federalismo". Le ragioni si individuano nelle ragioni precedenti che sono state soggette ad ampia discussione nel corso della transizione guidata dagli Stati Uniti dopo la caduta di Saddam³⁵. L'*interim Constitution (Transitional Administrative Law – TAL)* fu «*negotiated and agreed without any pretense of transparency*»³⁶ e furono centrali le disposizioni riguardanti il Kurdistan. Queste erano e sono ancora oggi, ormai a 15 anni di distanza dall'adozione della Costituzione definitiva, l'autonomia, le risorse finanziarie, il *resettlement*, la sicurezza e forme di *power sharing* a livello centrale³⁷. La questione non venne chiarita nella TAL e anzi, gli esponenti curdi dovettero cedere sulla chiarezza delle disposizioni in materia di risorse naturali, ma ottennero che la Costituzione definitiva, come poi avvenne, sarebbe entrata in vigore solo con il loro necessario sostegno³⁸. Nella TAL, però, l'asimmetria venne "instillata" in modo pieno,

³⁴ Si tratta degli artt. 8, 12 e 14. In particolare, l'autonomia era nei termini di «*unify the governorates and administrative units populated by a Kurdish in accordance with official census operations yet to be made*» (art.14). Fu proprio il fallimento della mancata implementazione di questo e dell'articolo 8 (*resettlement*), che fece naufragare qualsiasi velleità di riconciliazione tra il partito Baath e i curdi. In realtà è difficile che il governo centrale volesse seriamente dar luogo al *resettlement*, vista l'importanza di Kirkuk per l'intero Iraq. Cfr. H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, 1996, 190-194; O. BENGIO, *Autonomy in Kurdistan in Historical Perspective*, in AA. VV. *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia, a cura di B. O'Leary, J. McGarry, K. Salihv, 2005, 174-175.

³⁵ Non è questa la sede per riportare le vicende della transizione in Iraq ma basti dire che venne creata dagli Stati Uniti la *Coalition Provisional Authority (CPA)* - guidata da Paul Bremer, sulla base della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1483, che riconosceva, *de facto*, USA e GB come forze occupanti. A.A. ALLAWI, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, New Haven and London, 2007, 219-224; A. ARATO, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, New York, 2009; J. DOBBINS, S. JONES, *Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority*, New York, 2009.

³⁶ K. EKLUND, B. O'LEARY, P.R. WILLIAMS, *Negotiating a Federation in Iraq*, in AA. VV., *The Future*, cit., 118.

³⁷ *Ibidem*, 124 – 139. Fu difficile trovare un accordo sulle risorse naturali, tema che ancora rappresenta il principale terreno di scontro tra Kurdistan e governo centrale. Sia consentito il rinvio a A. DIRRI, *The Iraqi Federation and the Kurdistan Regional Government: the conflict between communal and oil and gas policies*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 11, issue 3, 2019, 92 ss.

³⁸ L'art. 61 della TAL disponeva che la Costituzione definitiva non sarebbe entrata in vigore qualora tre o più governatorati non l'avessero approvata. Il Kurdistan, al tempo, era formato da tre governatorati (ora sono quattro), e quindi potevano bloccare l'approvazione della Costituzione. Nel corso delle negoziazioni, peraltro, i curdi ricordarono a Bremer l'art. VII della Costituzione USA e Bremer concesse loro tale potere decisionale. Cfr. B. O'LEARY, *Making constitutions in deeply divided places: maxims for constitutional advisors*, in AA. VV., *Comparative Constitutional Making*, Cheltenham, a cura di D. Landau, H. Lerner, 2019, 201.

ma non compiuto, lasciando alle negoziazioni alcune parti delicate. La TAL, negli articoli 53 e 54, riconosceva il Kurdistan, ne garantiva la continuità giuridica e conferiva ad esso la potestà legislativa nei limiti della legislazione federale; quindi, le risorse naturali erano al di fuori della competenza del Kurdistan, e parte di quella del governo centrale (art. 25, lett. e). In cambio i curdi ottennero ampie garanzie sul *resettlement* nell'art. 58. In sostanza i curdi negoziarono il loro decisivo peso nell'approvazione della Costituzione definitiva con non irrilevanti concessioni, che speravano di "sfolpire" in sede di stesura della Costituzione finale. Di qui, si ha la conferma che la concessione e l'ampiezza dell'asimmetria costituzionale sia stata uno dei punti fondamentali della Costituzione adottata nel 2005³⁹.

Il fallimento del *constitution-making* iracheno, che si è dimostrato tale non solo in relazione alla Costituzione, data la sua incompletezza e ambiguità, ma soprattutto, ai fini di questo scritto, in merito a quanto concerne l'asimmetria e i cronici problemi giuridici e politici sul Kurdistan iracheno. Quindi, gli USA, non assicurarono la «*negative peace in the short-term, in the sense of absence of violence, and positive or sustainable peace over time, based on structural foundations*»⁴⁰. Non solo, perché ragioni di politica interna statunitense hanno definito i termini temporali del *constitution-making*, non dando peso al fatto che il costituzionalismo di per sé non è mai un sufficiente a stabilizzare società divise e che «*no advisors can be very useful until they have immersed themselves in the relevant textual and drafting histories of previous negotiating successes, and failures*»⁴¹.

Volendo concentrarsi sull'asimmetria del Kurdistan⁴², va evidenziata che problemi indicati in precedenza meritano di essere analizzati alla luce delle ambiguità della Costituzione, comprese quelle relative all'asimmetria⁴³. Di questa, il lungo Preambolo, con un forte richiamo alla storia della Mesopotamia e alla diversità etnica, religiosa e linguistica è un elemento che suggerisce la difficoltà nel trovare i necessari compromessi⁴⁴.

Proprio l'articolo 117, che riconosce il Kurdistana come una *federal region* risulta foriero di diverse interpretazioni; tale disposizione (ai sensi della quale la Costituzione «*shall recognize the region of Kurdistan, along with its existing authorities, as a federal region*») va letta con in combinato disposto con l'art. 141, che riconosce come valida, ove non in contrasto con la Costituzione (art. 13), tutta la legislazione adottata dal 1992.

³⁹ La TAL favorì i curdi, mentre gli sciti avuta il controllo del governo centrale. Cfr. J. BENOMAR, *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq*, in *Journal of Democracy*, 2004, 81-95; A. ARATO, *Constitution-making*, cit., 88-97.

⁴⁰ C. SAUNDERS, *International involvement in constitution making*, in AA. VV. *Comparative constitution*, cit., 81.

⁴¹ B. O'LEARY, *Making constitutions in deeply divided places: maxims for constitutional advisors*, in AA. VV. *Comparative constitution*, cit., 190, 192.

⁴² B. BMMARNY, *Federalism and Decentralisation in Iraq. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Iraq*, in AA. VV., *Constitutional Asymmetry*, cit., 255 ss.

⁴³ In questa sede è sufficiente ricordare che molte previsioni della Costituzione irachena sono rimaste inattuata, come l'adozione della Seconda Camera e della Corte Suprema. Tali deficienze rientrano nell'ambito del *constitutional deferral*, per cui si rimanda da ultima a R. DIXON, *Constitutional Design Deferred*, in AA. VV. *Comparative constitution*, cit., 165 ss.

⁴⁴ M. TUSHNET, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 2014, 26.

Tali articoli, suggeriscono da un lato, che lo Stato *de facto* esistente in Kurdistan dal 1992, è divenuto parte integrante del *Compact* federale iracheno su base volontaria; dall'altro, tuttavia, sta l'unità dello Stato iracheno (*a single federal, independent, and fully sovereign State*) sancita all'art. 1 in modo netto. Di qui, il ragionare nei termini di una preesistente sovranità negata, sia dalle autorità irachene quanto da evidenti e insormontabili ostacoli geopolitici, fattori, comunque, interconnessi⁴⁵.

A regioni e governatorati è assegnata la competenza residuale, mentre un elenco scarno e ambiguo di materie appartiene al livello centrale (art. 110) così come l'elenco delle materie concorrenti (art. 114). Ancor più problematiche sono le disposizioni (artt. 111 e 112) riguardanti la gestione e l'assegnazione dei proventi derivanti dalle risorse naturali (petrolio e gas)⁴⁶. Ai nostri fini, importa rilevare il contenuto dell'art. 115 e 121 paragrafo secondo, secondo cui nelle materie concorrenti prevale (*priority shall be given to the law of the regions and governorates*) e, soprattutto, che in caso di contraddizione tra legge regionale e statale in tutte le materie al di fuori di quelle esclusive statali⁴⁷.

Vi è stata, quindi, la necessità di garantire all'asimmetria ampi margini di discrezionalità giuridica ma, allo stesso tempo, essa è stata limitata da una Costituzione ambigua e incompleta. Le ambigue disposizioni costituzionali, così, lasciano ampio spazio alla politica e ai vari momenti favorevoli a Baghdad quanto a Erbil. In questo contesto, il più grave fallimento in Iraq riguarda lo status di Kirkuk, che è rimasto, ancora una volta, "in mezzo al guado". La Costituzione del 2005, ai sensi dell'art. 140, mantiene in vigore l'art. 58 della TAL, che richiedeva di agire «*expeditiously to take measures to remedy the injustice caused by the previous regime's practices in altering the demographic character of certain regions, including Kirkuk, by deporting and expelling [...]*». L'art. 140 prevede che si sarebbe dovuto tenere il censo e il referendum per la ridefinizione dello status di Kirkuk e degli *other disputed territories*, prima del 31 dicembre 2007, entrambi ancora non avvenuti. Il referendum ivi svoltosi nel 2017 ha provocato la reazione militare del governo centrale⁴⁸; a poco o nulla è valsa la sentenza della Corte Suprema Federale, che pur ha ricordato che l'art. 58 della TAL

⁴⁵ Cfr. A. ANAID, *Seeking Sovereignty under modern conditions. The case of Kurdistan*, in AA. VV., *Federalism, Secession*, cit., 35 ss.

⁴⁶ Sia consentito anche il rinvio a A. DIRRI, cit., 106 ss.

⁴⁷ «*In case of a contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region*». Ciò, per garantire la continuità giuridica del Kurdistan dal 1992. B. BAMMARNY, *Federalism and*, cit., 271.

⁴⁸ La motivazione risiede nella volontà di Masoud Barzani di cementificare la sua leadership e unire il popolo curdo (invero sempre diviso tra Erbil e Sulaymaniyya), anche alla luce del riconoscimento dello sforzo dei curdi contro lo Stato Islamico. Il referendum, contrario alla Costituzione, è stato un errore, così facendo, infatti, i curdi hanno fornito un alibi, costituzionalmente fondato, considerando l'art. 1 e 13. Le ragioni costituzionali curde, (art. 140 Cost. e 58 della TAL), e la loro percezione di *Compact* della Costituzione, poco hanno potuto di fronte agli artt. 1 e 13 e alle pressioni geopolitiche. Quindi, i curdi avrebbero dovuto saper negoziare dalla posizione di vantaggio ottenuta a seguito dell'occupazione delle stesse aree e di Kirkuk dopo il ritiro dell'esercito iracheno a seguito dell'avanzata dell'ISIS nell'ovest. Per alcuni utili commenti cfr.: I.G. SEN, *On Legal Aspects of the Independence Referendum of Iraqi Kurdistan*, *VerfBlog*, 28 September 2017; O.Y. SHEHABI, *The Kurdistan Independence Referendum and Constitutional Self-Determination*, *VerfBlog*, 22 October 2017; F. D'ANIELLO, *Il federalismo nel Kurdistan meridionale: potenzialità e limiti*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2018, 941 ss.

rimane in vigore in virtù dell'art. 140⁴⁹. Ad oggi, quindi, l'asimmetria curda, che è stata decisiva per la nascita del federalismo in Iraq, risulta da una parte indefinita per motivi costituzionali, dall'altra compressa da motivazioni politiche interne e soprattutto esterne⁵⁰. All'interno della fluida (e tragica) realtà irachena, il ruolo del Kurdistan continua ad essere un elemento centrale attorno a cui sviluppare un futuro federalismo multinazionale, che dovrà passare, irrimediabilmente da una soluzione dell'art. 140⁵¹ che, però, deve essere contestualizzata all'interno di dinamiche geopolitiche che impediscono una qualsiasi realizzazione.

3. *Etnicismo come fondamento dello Stato: quale asimmetria in Etiopia?*

Il caso etiope costituisce probabilmente una delle “ingegnerie” federali più interessanti negli studi sul federalismo comparato, in quanto l'etnicismo è il fondamento costituzionale dello Stato. L'intenzione dell'unico attore politico che guidò la stesura della nuova Costituzione, l'*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF), fu quella di fornire ampie garanzie, compresa la possibilità di secedere, a tutte le etnie dell'Etiopia, proprio per evitarne l'effettiva realizzazione, data la secessione dell'Eritrea, che pure era stata incorporata nell'Etiopia come entità federata a seguito della Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 1952⁵². L'EPRDF, coalizione di movimenti di liberazione nazionale (o meglio di movimenti regionali)⁵³ sotto la guida del *Tigrean People's Liberation Front* (TPLF) una volta sconfitto il regime del DERG⁵⁴, pose le basi della Costituzione del 1995 nella *Transitional Charter* (TC), che già definiva i tratti salienti del futuro ordinamento nei diritti, compresa la secessione, delle numerose etnie dell'Etiopia⁵⁵. L'EPRDF, così, riuscì a guidare il processo costituente incorporando il diritto alla secessione per pura convenienza politica e, allo stesso tempo, richiamando da vicino simili disposizioni delle costituzioni socialiste in tema di *ethnic management*⁵⁶. La transizione, guidata dall'EPRDF, è stata

⁴⁹ *Republic of Iraq, Federal Supreme Court, Ref. 71/federal/2019, 28/07/2019.*

⁵⁰ B. BAMMARNY, *Federalism and*, cit., 280.

⁵¹ Z. AL-ALI, *Dealing with Territorial Cleavages in Constitutional Transitions in Iraq*, in AA. VV., *Territory and Power*, cit., 115-118.

⁵² *General Assembly, Resolution of the 5th Session n. 390 (V), 2 December 1950.*

⁵³ L'EPRDF è una coalizione di quattro partiti etnici: il *Tigray People's Liberation Front* (TPLF), l'*Amhara National Democratic Movement* (ANDM), l'*Oromo People's Democratic Organization* (OPDO), e il *South Ethiopian People's Democratic Movement* (SEPDm).

⁵⁴ Su questa fase cfr. P.B. HENZE, *Ethiopia: the fall of the Derg and the beginning of recovery under the EPRDF (March 1990-March 1992)*, Santa Monica, 1995.

⁵⁵ La TC era una “Costituzione” molto breve (solo 20 articoli) e ricordava molto un trattato internazionale. Cfr. S. MESFIN, *Issues and Challenges in the Federal Constitution-Making Process in Ethiopia*, in AA. VV., *Ethiopian Federalism. Principle, Process and Practice*, Addis Abeba, a cura di A. HABTU, 2010, 42-56.

⁵⁶ Appaiono ancora condivisibili le osservazioni di Micheau il quale, oltre a sollevare il problema dell'Eritrea, notava che il vero problema riguardava gli Oromo, ai quali era necessario garantire il diritto alla secessione per “mantenerli” all'interno dell'Etiopia, dato che un'ipotetica secessione degli Oromo romperebbe la continuità geografica dell'Etiopia. A.P. MICHEAU, *The 1991 Transitional Charter of Ethiopia: A New Application of the Self-Determination Principle, Case W. Res. J. Int'l L.*, 2(1996), 384-389. Cfr. A. HABTU, *Ethiopian Federalism: Origins, Rationale, Achievements and Challenges*, in AA.

possibile in quanto «*the architects of the Transitional Charter demonstrated a strong commitment to the upholding of ethnic diversity by establishing an institutional framework that allows for the expression of these diversities*»⁵⁷.

Le parole richiamate sopra sono necessarie ai fini della comprensione del federalismo etnico etiope e dell'asimmetria costituzionale. In questo senso si comprende il Preambolo etiope laddove qualifica il “*we the people*” in «*we, the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia*»: riconciliare la diversità etnica con l'esigenza di formare un nuovo Stato e, di conseguenza, la questione risiede nel come la Costituzione tenti di riconciliare tali opposte necessità. L'articolo 8 è molto importante perché afferma che la sovranità risiede nelle *Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia*, e che la Costituzione non sia nient'altro che l'espressione di tale sovranità⁵⁸.

Questo articolo ci porta direttamente al cuore dei diritti delle *Nations Nationalities and Peoples* (NNPS): l'art. 39, che è considerato il fondamento costituzionale dell'intero ordinamento, in quanto stabilisce che «*every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession*» (par. 1) e, accanto a ciò, che qualsiasi NNP «*has the right to speak, to write and to develop its own language; to express, to develop and to promote its culture; and to preserve its history*» (par. 2). Tale articolo lascia quindi qualsiasi opzione alle NPP nella misura in cui detengono «*a full measure of self-government which includes the right to establish institutions of government*». Non è questa la sede per esaminare la clausola di secessione e la sua procedura nell'ordinamento etiope⁵⁹, in quanto, ciò che importa, è la possibilità di attivare tali diritti da parte di qualsiasi NNP. Infatti, se da una parte il tentativo della Costituzione è quello di garantire ad ogni NNP una propria *homeland*, dall'altro, dei nove Stati regionali presenti nella Costituzione, solo cinque (*Tigray, Afar, Amhara, Oromia* e il *Somali State*) sono riconducibili ad un gruppo etnico principale, rendendo evidente una differenziazione costituzionale importante, che si riflette sulle costituzioni degli Stati regionali, che possono assumere tratti più o meno marcatamente identitari e discriminatori⁶⁰. Quindi, si può affermare che gli altri quattro (*Benshangul/Gumuz, Gambela, Southern Nations, Nationalities and Peoples, Harari*), non rispondano appieno all'art. 46⁶¹, proprio per la loro ineludibile eterogeneità etnica.

VV., *Ethiopian Federalism*, cit., 23-25. La Costituzione dell'URSS del 1977 (art. 72) è l'indiscutibile il riferimento.

⁵⁷ Così, Y.T. FESSHA, *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*, Farnham, 2010, 177-182, cit. 181.

⁵⁸ C. VAN DER BEKEN, *Unity and Diversity – Federalism as a Mechanism to Accommodate Ethnic Diversity: the Case of Ethiopia*, Münster, 2012, 146-148.

⁵⁹ In dottrina *ex multis*: A. HABTU, *Multiethnic Federalism in Ethiopia: A Study of the Secession Clause in the Constitution*, in *Publius: the Journal of Federalism*, 2005, 313-335; Y.T. FESSHA, *Ethnic Diversity...* cit., 207-210; C. VAN DER BEKEN, *Unity and*, cit., 150-155.

⁶⁰ Identitari e anche pericolosi se letti dalla prospettiva delle minoranze interne. Cfr. C. VAN DER BEKEN, *Federalism, Local Government and Minority Protection in Ethiopia: Opportunities and Challenges*, in *Jour. Afr. l.*, Volume 59, 1/2015, 150-177.

⁶¹ Secondo cui gli «*States shall be delimited on the basis of the settlement patterns, language, identity and consent of the people concerned*». Peraltro, tale disposizione e quindi l'autonomia territoriale su base etnica non abbia limitato gli scontri interetnici. Cfr. Y.T. FESSHA, *The Original Sin of Ethiopian Federalism*, in *Ethnopolitics*, 3/2017, 232-245.

A fronte di una formale simmetria costituzionale, sancita dall'art. 47 par. 4, ove vi si afferma che «*Member States of the Federal Democratic Republic of Ethiopia shall have equal rights and powers*»⁶², c'è da considerare la “porta aperta” ad ogni NNPs, sia sul piano della formazione di nuove entità subnazionali, quanto nella loro struttura istituzionale, al cui riguardo la Costituzione rimane silente, affermando solo che essi «*shall have legislative, executive and judicial powers*» (art. 50 par. 1)⁶³. Non è un caso che proprio a livello locale si riflette la diversità delle NNPs etiopi, ove sono previste diverse tipologie di governo del territorio.

La Costituzione contiene, però, solamente scarse disposizioni in tema di *local government*, ma che hanno due fondamentali punti di riferimento: la necessità di garantire, così come prescritto dall'art. 39, l'autonomia a qualsiasi NNPs, che possa esprimersi tanto nella formazione di un nuovo Stato quanto in forme di autonomia “minori”. In secondo luogo, non danneggiare la posizione degli Stati regionali presenti nella Costituzione ha significato lasciare ad essi la competenza di istituire i *local governments*⁶⁴. Con più precisione, è l'articolo 88 che sancisce proprio come *political objectives* la promozione e il supporto verso il *People's self-rule at all levels* e che il governo federale debba «*respect the identity of Nations, Nationalities and Peoples [...] have the duty to strengthen ties of equality, unity and fraternity among them*». La promozione del *self-rule*, come fondamento dello Stato genera una duplice conseguenza sul livello locale: viene da un lato incentivata la partecipazione politica in senso generico, ma dall'altra si fornisce la possibilità di istituire specifiche forme di governo locale a quelle minoranze concentrate territorialmente⁶⁵. Così, la Costituzione prevede due tipologie di governo locale, una sancita dall'art. 39, par. 3, secondo cui le NNPs hanno diritto «*to a full measure of self-government which includes the right to establish institutions of government in the territory that it inhabits*». Le parole «*a full measure of self-government*» indicano chiaramente che non sono meri enti amministrativi, proprio autonomia politica che li differenzi rispetto a quelle forme di governo locale “ordinari”. Vi sono due tipologie di governo locale a base etnica: la *nationality zone* e la *liyuworeda* (distretti speciali), laddove le prime possono formarsi in caso di fusione di

⁶² La divisione della potestà legislativa è alquanto singolare; a fronte di un elenco di ventuno materie esclusive dello Stato (art. 51), la Costituzione assegna ambiti di legislazione esclusiva anche agli Stati (art. 52, par. 2); a ciò si aggiunge che il potere residuale appartiene agli Stati così come si evince dall'art. 52, par. 1 secondo cui «*all powers not given expressly to the Federal Government alone, or concurrently to the Federal Government and the States are reserved to the States*». Non esiste un elenco delle materie concorrenti (se non in materia fiscale), nonostante dal citato articolo si deduce che esse esistano. In dottrina si rimanda a: A. FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, in AA. VV., *Ethnic Federalism: the Ethiopian Experience in comparative Perspective*, J. Currey, Oxford, a cura di D. Turton, 2007, 138-149; A. FISEHA, Z. AYELE, *Concurrent Powers in the Ethiopian Federal System*, in AA. VV., *Concurrent Powers in Federal Systems*, a cura di N. Steytler, Leiden, 2017, 241 ss.

⁶³ Nella prassi si è seguita la forma di governo parlamentare, in linea con il livello centrale. Cfr. Y.T. FESSHA, B.N. BEZABIH, *Federation Among Unequals. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Ethiopia*, in P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ, *Constitutional Asymmetry*, cit., 144.

⁶⁴ Cfr. A. FISEHA, *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia: A Comparative Study*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2006, 341.

⁶⁵ Z. AYELE, *Local Government in Ethiopia: Advancing development and accommodating ethnic minorities*, Nomos, Baden-Baden, 2014, p. 132.

due o più *liyuworeda*. La demarcazione territoriale segue, quindi, l'area abitata dalla particolare etnia che richiede tali forme di *self-rule*.

Si è già accennato al governo locale “ordinario”; esso è sancito dall'art. 50, par. 2 ai sensi del quale «*State government shall be established at State and other administrative levels that they find necessary. Adequate power shall be granted to the lowest units of government to enable the People to participate directly in the administration of such units*». Il primo periodo sembra tendere nel configurare il livello locale ordinario solo come amministrativo, mentre nel secondo si prevede che vengano trasferiti *adequate powers* da parte degli Stati regionali, affinché sia favorita la partecipazione delle comunità. Il governo locale “ordinario” prende la forma di *woredas*, città e municipalità⁶⁶; le ultime due hanno lo stesso status delle *woredas* mentre in alcune regioni sono presenti le *zonal adminsitration* che comprendono *woredas* e città. Infine, ogni *woredas* è divisa in *kebeles*, mere suddivisioni amministrative. Il governo locale, in sostanza, è dipendente dalla volontà politica degli Stati, dato il silenzio della Costituzione; infatti, le costituzioni statali hanno piena discrezionalità in tema di poteri e funzioni degli enti locali e questi risultano sostanzialmente subordinati agli Stati e figurano altresì come l'appendice della struttura di potere dell'EPRDF⁶⁷.

La differenziazione del livello di governo locale è quindi una scelta dei singoli Stati regionali; ad oggi tutti gli Stati hanno istituito le forme di governo locale “ordinarie”, mentre solo cinque hanno fornito gli strumenti di autogoverno alle minoranze: *Afar, Amhara, Benishangul-Gumuz, Gambella* e il *Southern Nations, Nationalities, and Peoples' Region (SNNPR)*⁶⁸. Così, se l'obiettivo della Costituzione è il *self-rule*, ha ragione Van Der Beken nel sostenere che «*ensuring ethnic empowerment requires less emulation and more institutional diversification*». Ne consegue che la simmetria degli Stati regionali, ai sensi dell'art. 47, sembra essere stata inserita per bilanciare l'esigenza di garantire qualsiasi forma di autonomia, con quella di “tenere insieme” le aree geografiche etiopi. Scelta diversa in tema di rappresentanza nelle istituzioni federali, ove il peso demografico di ogni singola etnia influisce pesantemente sulla composizione della *House of People Representatives (HoPR)* e sulla *House of Federation (HoF)*⁶⁹. Questa oscillazione costituzionale tra simmetria subnazionale e

⁶⁶ Addis Abeba (art. 49 della Cost.) e Dire Dawa (*Proclamation* n. 416/2004). Cfr. A. KEFALE, *Ethnic Decentralization and the Challenges of Inclusive Governance in Multiethnic Cities: The Case of Dire Dawa, Ethiopia*, in *Reg. & fed. stud.*, Vol. 24, Issue 5, 2014, 589-605; Z. AYELE, J. DE VISSER, *The (Mis)Management of Ethno-linguistic Diversity in Ethiopian Cities*, in *Ethnopolitics*, 3(2017), 260-278.

⁶⁷ Z. AYELE, cit., 142-147. 148-186

⁶⁸ Ad esempio l'articolo 73 della Costituzione dell'Amhara, specifica che «*a nationality administration in those geographical areas of the National Regional State inhabited by the Himra, Awa, and Oromo Peoples*». Cfr.: C. VAN DER BEKEN, *Sub-national Constitutional Autonomy, Local Government, and Constitutionalism in Ethiopia*, in C.M. FOMBAD-N. STEYTLER, *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*, Oxford, 2019, 435-440.

⁶⁹ La HoPR è composta da massimo 550 membri, eletti mediante il sistema elettorale *first past the post*, mentre la HoF, che non ha funzione legislativa ma il potere di interpretare la Costituzione, è composta da un membro per ogni etnia, a cui se ne aggiungono ulteriori per ogni milione della popolazione di ogni singola etnia. Sul ruolo della HoF si vedano: A. FISEHA, *Constitutional Adjudication through Second Chamber in Ethiopia*, in *Ethnopolitics*, 3(2017), 295-313; A.K. ABEBE, *Unique But Ineffective: Assessing the Constitutional Adjudication System in Ethiopia*, in AA. VV., *Constitutional*

asimmetria locale e nelle sedi di rappresentanza federali, a parere di chi scrive, tende ad evidenziare come l'asimmetria (politica) *de facto* caratterizzi l'ordinamento; l'esempio consiste nel fatto che le NNPs che hanno una propria *homeland* tendono ad avere maggiori poteri e risorse finanziarie; tale fluidità politica, bisogna ricordarlo, è gestita e moderata dal dominio dell'EPRDF. Che tale tipo di asimmetria "sistemica" animi l'ordinamento è dimostrato dalla insolita tendenza a voler ottenere maggiore autonomia, come è dimostrato dal recente caso dell'etnia Sidama, che il 18 giugno 2020 è divenuto il decimo Stato regionale dell'Etiopia a seguito del referendum del 20 novembre 2019⁷⁰.

4. L'asimmetria soppressa: l'India e la revoca dello status speciale per il Jammu e Kashmir

L'asimmetria, anzi le asimmetrie, costituzionali indiane sono generalmente riconosciute come quelle tra le più marcate tra gli Stati federali. Già Watts evidenziava che la tendenza dell'India sarebbe stata quella di coordinare costituzionalmente l'esigenza centralizzatrice, per ragioni di sviluppo sociale ed economico, nonché per garantire l'unità dell'India a fronte di non pochi problemi con i vicini, Pakistan e Cina, con l'indubbia eterogeneità etnica, linguistica, culturale e religiosa. Per lo studioso canadese l'India era pervasa dalla «*interactions of the two conflicting and highly dynamic forces for integration and regionalism since 1950*»⁷¹. L'evoluzione costituzionale dell'India confermò questa tendenza e, anni dopo, Watts ricomprese l'India tra quegli Stati con asimmetrie costituzionali marcate, accanto a Canada, Belgio, Spagna e Malesia⁷².

Ciò detto, è necessario ricordare che gli inglesi introdussero e promossero forme di governo locale con il solo fine di assicurarsi la compiacenza delle autorità tradizionali locali, che continuavano ad autogovernarsi: ciò era il c.d. *indirect rule*, praticato pressoché in tutte le colonie, come in Nigeria. Nel 1947, al momento dell'indipendenza, l'India era divisa in *British India* (17 Province) e circa 600 *Princely States*. Gli inglesi avevano introdotto una forma di federalismo nel 1919, che vide una prima devoluzione di poteri alle Province, ma fu nel 1935, con il *Government of India Act of 1935*⁷³, che strutturò l'India in Province, *Princely States* e *Chief Commissioner Provinces*, questi ultimi direttamente amministrati dalle autorità centrali (sarebbero poi divenuti gli *Union Territories*). Nacque, così, un'Unione obbligatoria tra le province, mentre gli altri "States" avrebbero potuto unirsi volontariamente, cosa che peraltro non avvenne

Adjudication in Africa, Oxford, a cura di C.M. Fombad, 2017, 181 ss.; K.K. AHMED, *Umpiring a Federal System: the Ethiopian choice in Comparative Perspective*, Berna, 2017.

⁷⁰ Cfr. Y. FESSHA, *Voting for Internal Secession*, in *verfaassungsblog.de*, 28 November 2019.

⁷¹ R.L. WATTS, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, 1966, 20.

⁷² R.L. WATTS, *The Theoretical...*, cit., 28, 41-42. Si è cercato di sintetizzare le ragioni per le quali l'India è divenuto un modello federale importante per i federalismi del *Global South*.

⁷³ L'Act definì l'India una Federazione: «*there shall be united in a Federation under the Crown, by the name of the Federation of India*» (art. 6, par. 1).

nell'immediato⁷⁴. L'Act del 1935, da puro strumento di governo coloniale, fu fondamentale per i suoi riflessi nella Costituzione del 1949, come ad esempio in tema di divisione delle competenze legislative e in quello dell'intervento del governo centrale in casi di emergenza⁷⁵. Nel corso dell'Assemblea costituente, la scelta verso un modello federale piuttosto centralizzato fu non solo una necessità contro la possibile disgregazione, visto l'esito disastroso della Partizione (agosto 1947), ma fu correlato ad altri importanti fattori, quali la necessaria industrializzazione e il fatto che pochi dei precedenti *Princely States* avevano un'effettiva capacità di governo⁷⁶. Furono queste le ragioni che fecero giungere i padri costituenti indiani ad una soluzione centralista.⁷⁷

Queste motivazioni spinsero i costituenti indiani ad istituire un forte governo centrale e, di conseguenza, modellarono l'esperienza federale indiana⁷⁸. Sul piano normativo, sono proprio gli articoli iniziali della Costituzione indiana a rendere chiaro l'intento dei padri fondatori; l'articolo 1, infatti, afferma che l'India deve essere una Unione di Stati, respingendo qualsiasi richiamo formale al federalismo. A ciò si aggiungano i successivi due articoli che riguardano il ruolo dell'Unione nella creazione di nuovi Stati: l'art. 2 afferma che il «*Parliament may by law admit into the Union, or establish, new States on such terms and conditions as it thinks fit*», mentre secondo l'art. 3 il Parlamento è sovrano nell'alterazione del numero degli Stati⁷⁹. Ciò, comunque, non deve stupire in una realtà costituzionale ove il Parlamento è sovrano e dove, la possibilità di alterare la configurazione territoriale interna dello Stato è giuridicamente affidata al solo Parlamento dell'Unione. Ciò prefigurava, in ogni caso, che l'India presto si sarebbe trovata a negoziare nuove entità subnazionali e altre forme di asimmetria, vista la natura multiculturale dello Stato⁸⁰. Questa particolare dinamica federale, intrecciata con la *parliamentary sovereignty*, ha generato la necessità di dichiarare solennemente che l'India è un'Unione di Stati mentre, negli articoli successivi, è

⁷⁴ L'India venne divisa in due parti: una sotto l'amministrazione coloniale britannica e il resto sotto l'*indirect rule*. La motivazione di tale divisione si rinviene nella volontà di utilizzare i principi indiani in funzione antinazionalista, che premevano per l'indipendenza; venne creato, così, il mito delle "due Indie". Cfr. A. GROVER, *Princely States and their merger with the Indian Union*, in AA. VV., *Development of Politics and Government in India. India wins freedom: new Constitution and the Indian Political system* (vol. 3), New Delhi, a cura di V. Grover – R. Arora, 1994, 54.

⁷⁵ Su cui A.B. KEITH, *A Constitutional History of India, 1600 – 1935*, London, 1936, 247 ss.; A. MULDOON, *Empire, Politics, and the Creation of the 1935 India Act*, Surrey, 2009.

⁷⁶ M. KHOSLA, *India's Founding Moment. The Constitution of a Most Surprising Democracy*, Cambridge (MA) – London, 2020, 72 – 109. Sui *Princely States* cfr. I. COPLAND, *The Princes of India in the Endgame of Empire, 1917– 1947*, Cambridge, 1997.

⁷⁷ Cfr. *Constituent Assembly, Debates: Official Report, New Delhi, Manager of Publications*, 1951, Vol. II, 31-44.

⁷⁸ Per un'efficace sintesi nella dottrina italiana cfr. D. AMIRANTE, *India*, Bologna, 2013, 64 ss. Nello stesso senso, per la dottrina anglosassone cfr. L. TILLIN, *Indian Federalism*, Oxford, 2019, cap. I.

⁷⁹ Ai fini del presente scritto è necessario sottolineare che «*the latitude provided by Articles 2 and 3 in combination with other provisions gave formidable powers to the central government which could use them to build a modern nation-state, or misuse them to deny self-rule to ethnic and religious minorities*». Cfr. M. CHADDA, *Integration through internal reorganization: Containing ethnic conflict in India*, in *Glob Rev. Ethnop.*, Vol. 2 (1) 2002, 47. In precedenza cfr. A. CHANDA, *Federalism in India: a Study of Union-State Relations*, London, 1965, 47.

⁸⁰ Analizza questo aspetto D. AMIRANTE, *Lo Stato multiculturale: contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014.

disciplinata la gestione della sua eterogeneità. Ciò fa intuire il *drafting* della Costituzione, a ragione, soprattutto per gli immediati sviluppi appena dopo l'adozione della Costituzione il 26 novembre 1949.

Infatti, nella fase appena successiva all'indipendenza, l'India affrontò la sua prima grave crisi di sistema, sul tema dell'asimmetria costituzionale. Con la creazione del primo Stato su base etnica, l'Andhra Pradesh, il problema divenne irrimediabilmente prioritario per l'Unione e nel 1956, con l'adozione dello *States Reorganisation Act* 1956, che ristrutturò l'articolazione interna dell'India principalmente su basi linguistiche. La precedente classificazione delle entità territoriali venne letteralmente stravolta e l'India si trovò ad essere composta da 27 a 14 Stati (con l'aggiunta di 6 territori amministrati dal centro), e Nehru temette che ciò avrebbe portato alla balcanizzazione dell'India, cosa che però non avvenne. Infatti, vi è una pressoché univocità di vedute sul fatto che tale riorganizzazione interna su base etnico-linguistica rafforzò l'Unione invece che indebolirla ed esemplificative sono le parole di Austin al riguardo, secondo il quale «*despite their difficulties they made the Constitution's federal and related provisions work [...] States reorganization had successfully rearranged boundaries to create linguistic states while strengthening unity [...] Jammu and Kashmir had a special status under Article 370. [...] Above all, the country was more united and confident of itself in 1966 than in 1950*»⁸¹.

Indubbiamente, l'India intraprese in modo più palese un processo federale con la riorganizzazione del territorio e rivelò la sua consistenza "federale", seppur dai forti tratti unitari⁸², tanto che la Corte giunse a definire il federalismo parte della *basic structure* della Costituzione indiana⁸³. In effetti, la richiesta di nuovi Stati su base etnico-linguistica è stata una costante e ha attraversato varie fasi dall'iniziale divisione degli Stati in quattro tipologie⁸⁴, sino alla creazione del *Telangana State*, distaccatosi proprio dall'Andhra Pradesh: ad oggi, 16 dei 28 Stati hanno radici etnico-linguistiche⁸⁵. Sono quindi cinque le fasi di creazione degli Stati dal 1947: i) l'Unione tra le precedenti Province inglesi e i *Princely States* (tra il 1947 e il 1950); ii) la creazione degli Stati su basi etniche e linguistiche (anni '50 e '60); iii) la formazione di unità autonome per le minoranze nello Stato di Assam nel nord est dell'India (anni '60 e '80); iv)

⁸¹ G. AUSTIN, *Working on a Democratic Constitution. A History of the Indian Experience*, New Delhi, 1999, 170. Non diversamente cfr. J. NARAYAN, *The Question of States Reorganisation*, in V. GROVER – R. ARORA (a cura di), *Development of Politics and Government in India. Federation of India and States' Reorganisation: Reconstruction and Consolidation* (1953 – 1958), New Delhi, 1994, 98. Si veda anche A.K. SINGH, *Federalism and State Formation An Appraisal of Indian Practice*, in AA. VV., *Indian Federalism in the New Millennium*, New Delhi, a cura di B.D. Dua – M.P. Singh 2003, 106.

⁸² Cfr. M.C.J. KAGZI, *The Constitution of India* (Vol. 1), New Delhi, 1988, 143, 152.

⁸³ Come noto in *S.R. Bommai vs Union Of India*, AIR 1918, 1994 SCC.

⁸⁴ Nove Stati della *Part-A* erano nove precedenti Province britanniche, nove della *Part-B*, erano nove precedenti *Princely States*. I dieci Stati della *Part-C* erano direttamente amministrati dal centro (precedenti *Chief Commissioner's Provinces of British India* e *Princely States*); infine della *Part D*, ne facevano parte le Isole Andaman e Nicobar.

⁸⁵ Cfr. K. ADENEY, *Does ethnofederalism explain the success of Indian federalism?*, in *India Review*, 2017, 131-133. Si veda, nel dettaglio, per le prime fasi: M.C.J. KAGZI, cit., 106-111.

riorganizzazione e creazione di tre nuovi Stati del Chattisgarh, Jharkhand e Uttarakhand nel 2000; v) la nascita del Telengana dall'Andhra Pradesh nel 2014⁸⁶.

Le asimmetrie della Costituzione sono varie, e sono state inserite sia nella Costituzione del 1949 mediante successivi emendamenti. Inoltre, queste asimmetrie si differenziano in quanto alcune garantiscono autonomia a una specifica entità subnazionale, mentre altre riguardano solamente una porzione del territorio di tali unità (esse sono l'art. 370 sul Jammu e Kashmir (J&K), *Fifth e Sixth Schedule* e parte dell'art. 371); ulteriori asimmetrie, infine, operano discriminazioni positive per mitigare le disparità tra gli Stati o all'interno di essi (artt. 370 e parti dell'art. 371). A queste si aggiungono i Territori dell'Unione direttamente amministrati dallo Stato centrale⁸⁷.

Proprio l'asimmetria più marcata, il J&K, è stata recentemente soppressa, nel contesto di un lungo percorso di riduzione dell'asimmetria. Infatti, la precedente specialità del J&K si configurava come condizione di accesso di questo all'interno dell'Unione. Il principe del Kashmir, il Maharaja Hari Singh, richiese di far parte dell'India per una possibile invasione del Pakistan, in cambio di una propria Costituzione e ampia autonomia. Ciò fu assicurato dall'articolo 370 (*Temporary Provisions with Respect to the State of Jammu and Kashmir*), a sensi del quale, inizialmente, al J&K si applicava solo l'art. 1 e l'art. 370 stesso. Il potere legislativo del Parlamento indiano era limitato agli affari esteri, difesa e telecomunicazioni e un'estensione sarebbe stata possibile solo «*with the concurrence of the Government of the State, the President may by order specify*» (art. 370, par. 1, lett. d). Analogamente, e questo è il punto essenziale per le vicende recenti, vi si prevedeva che l'art. 370 stesso avrebbe potuto avere un'operatività limitata o cessare di essere operativo solo mediante un *Presidential Order*, con la «*the recommendation of the Constituent Assembly of the State*». L'art. 370, par. 3, era una disposizione transitoria, dato che l'Assemblea costituente del J&K ancora non era stata convocata al momento dell'entrata in vigore della Costituzione del 1949⁸⁸.

Gli avvenimenti appena successivi mostrarono le diverse tendenze del governo dell'Unione verso la centralizzazione e quelle del governo del J&K, sempre più autonomistiche; Sheikh Abdullah venne rimosso da capo del governo del J&K e nel 1954 venne promulgato il *Constitution (Application to Jammu and Kashmir) Order*, con l'approvazione dell'Assemblea dello Stato. Così, iniziò la progressiva erosione dell'autonomia del J&K, nonostante la Costituzione dello stesso venne approvata nel 1956. Nei quarant'anni successivi numerosi *Orders* vennero adottati e 260 dei 365 articoli della Costituzione dell'Unione divennero applicabili al J&K, compresa la

⁸⁶ Eccelsa è la ricostruzione di A.K. THIRUVENGADAM, *The Constitution of India. A Contextual Analysis*, Oxford, 2017, p. 82. Cfr. anche M. CHADDA, *Integration through*, cit., 48 ss.; E. MAWDSLEY, *Redrawing the Body Politic: Federalism, Regionalism and the Creation of New States in India*, in *Comm. and com. pol.*, 3/2002, 36-45.

⁸⁷ L. TILLIN, *Asymmetric Federalism*, in AA. VV., *The Oxford Handbook of Indian Constitution*, Oxford, a cura di S. Choudhry, M. Khosla, P.B. Mehta, 2016, 544. Cfr. per un'analisi accurata R.K. PANDEY, *Accommodating Diversity, Consolidating Nationhood. A Country Study of Constitutional Asymmetry in India*, in AA. VV., *Constitutional Asymmetry*, cit., 206-216.

⁸⁸ Secondo Kagzi, la logica di queste disposizioni «*was intended to undergo gradual erosion in the course of the organic growth of the Union-State relationship territorial and with growth of integration process leading to the irreversible consolidation of the Indian Republic*». Cfr. M.C.J. KAGZI, cit., 377.

sostituzione del Capo dello Stato del Kashmir con il Governatore nominato dall'Unione, con il *Constitution of Jammu & Kashmir (Sixth Amendment) Act 1965*⁸⁹.

Si può immaginare, quindi, che tali *temporary provisions with respect to the State of Jammu and Kashmir* (soprattutto laddove vi si menziona l'Assemblea costituente del J&K), abbiano generato controversie giuridiche non di poco conto. La Corte Suprema, in *Prem Nath Kaul v State of Jammu and Kashmir*, confermò la natura temporanea di tali disposizioni e che l'approvazione dell'Assemblea costituente del Kashmir rimanesse necessaria⁹⁰. In due giudizi successivi⁹¹, invece, la Corte negò la temporaneità dell'articolo 370 in quanto l'Assemblea costituente del J&K non aveva indicato la soppressione dello stesso articolo. Nel secondo *Mohd. Maqbool Damnoo vs State Of Jammu And Kashmir*, in gioco vi era la costituzionalità del sesto emendamento alla Costituzione del Kashmir richiamato in precedenza; per la Corte il contenuto dell'emendamento non era contrario alla Costituzione del J&K: «*it is quite clear that the Governor is competent to give the concurrence stipulated in Art. 370 and perform other functions laid down by the Jammu and Kashmir Constitution*». In tal modo, la Corte ha rafforzato il ruolo del Presidente nei confronti del J&K, invece che tutelare giuridicamente la specialità o l'asimmetria costituzionale oggetto di analisi⁹². La conferma dell'indirizzo giurisprudenziale è anche recente, visto il caso *State Bank Of India vs Santosh Gupta And Anr*⁹³.

Entro tale contesto giuridico la vicenda del J&K ha avuto un esito brusco seppur non totalmente inaspettato. Il 5 agosto 2019 il Presidente indiano, sulla base dell'art. 370, par. 1, ha emanato il primo *Presidential Order* n. 272, che ha modificato l'art. 367 della Costituzione (in materia di interpretazione costituzionale), aggiungendo una quarta clausola relativa al J&K, secondo cui «*references to the person for the time being recognized by the President on the recommendation of the Legislative Assembly of the State as the Sadar-i-Riyasat of Jammu and Kashmir, acting on the advice of the Council of Ministers of the State for the time being in office, shall be construed as references to*

⁸⁹ Cfr. L. TILLIN, *Asymmetric Federalism*, cit., 546. Su tali aspetti, si rimanda a A.G. NORANI, *Article 370: A Constitutional History of Jammu and Kashmir*, Oxford, 2011, capp. 9-10-11. Per un agile ed efficace commento nella dottrina italiana cfr. S. PAROLARI, *Dall'erosione alla cancellazione dell'autonomia speciale. Il caso del Jammu e Kashmir*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3(2019), 1-4; T. AMICO DI MEANE, *Una fine annunciata? La revoca dell'autonomia del Kashmir nel fragile federalismo indiano*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 1/2020, 85-116.

⁹⁰ *Prem Nath Kaul vs The State Of Jammu & Kashmir on 2 March, 1959*.

⁹¹ *Sampat Prakash vs State Of Jammu & Kashmir & Anr on 10 October, 1968* e *Mohd. Maqbool Damnoo vs State Of Jammu And Kashmir on 5 January, 1972*. In questi due casi la Corte richiamò il vincolò risultante da *Puranlal Lakhanpal vs The President Of India And Others on 30 March, 1961*, sul fatto che il termine *modification* utilizzato nell'art. 370 è interpretabile sia *in peius* quanto *in melius*, non considerando l'entità della *modification*.

⁹² Cfr. L. TILLIN, *Asymmetric Federalism*, cit., 548.

⁹³ *State Bank Of India vs Santosh Gupta And Anr. Etc on 16 December, 2016*. Analogamente a quanto detto sopra, in questa sentenza viene sottolineata l'importanza del *Lakhanpal case* nel par. 22: «*the word "modification" must be given the widest meaning and would include all amendments which either limit or restrict or extend or enlarge the provisions of the Constitution of India*».

the Governor of Jammu and Kashmir»⁹⁴. Il 6 agosto è stato adottato un secondo *Presidential Order* (n. 273) che cancellava definitivamente l'asimmetria del J&K secondo cui «*all provisions of this Constitution, as amended from time to time, without any modifications or exceptions, shall apply to the State of Jammu and Kashmir*». Ne è conseguito il *Jammu and Kashmir Reorganisation Act, 2019*⁹⁵, che ha diviso il J&K in due *Union Territories*, direttamente amministrati dal governo centrale, il Jammu e Kashmir, suddiviso in due aree, la valle del Kashmir a maggioranza musulmana e il Jammu a maggioranza induista e il Ladakh. I più recenti *Orders* riguardano l'aspetto più critico dell'autonomia, il *land rights*, il diritto di residenza e quindi lo sfruttamento delle risorse: sono queste le conseguenze sul piano dei diritti civili e anche sociali, dato che il 31 marzo 2020 è stato adottato il *Jammu and Kashmir Reorganisation (Adaptation of State Laws) Order, 2020*, che consente a tutti i cittadini indiani di richiedere il domicilio e acquisire proprietà nel J&K, diritto non previsto in precedenza, riservato esclusivamente ai residenti permanenti nel J&K, ai sensi dell'art. 35A e 370 della Costituzione dell'Unione; peraltro, il J&K deteneva la facoltà di definire il diritto di residenza nel proprio territorio. L'ultimo, il *Jammu and Kashmir (Adaptation of State Laws) Second Order, 2020*, adottato il 19 maggio 2020, concerne ulteriori specificazioni in materia di domicilio.

Le controversie giuridiche di questa vera e propria *escalation* nascono dalla costituzionalità o meno dell'aggiunta della specifica clausola relativa al J&K nell'art. 367, visto che non è stato seguito il procedimento di revisione costituzionale (art. 368). L'*Order* n. 272 non modifica l'art. 370 ma, come giustamente sostiene Parolari, la sua modifica è l'effetto indiretto dell'aggiunta della quarta clausola nell'art. 367. Inoltre, dubbi di legittimità sorgono sulla forzatura operata dal governo centrale, dato che il *Presidential Order* ha avuto l'assenso del Governatore del J&K nominato dal governo centrale stesso ma senza l'approvazione dell'Assemblea statale in quanto, dal giugno 2018, nel J&K il Parlamento era sciolto⁹⁶. Ciò rivela quanto l'asimmetria costituzionale in India sia dipesa dalla posizione del governo centrale, vale a dire, dalle inclinazioni della maggioranza governativa al potere⁹⁷. Tuttavia, ci si è chiesti se tali asimmetrie, soprattutto quella del J&K, siano configurabili come parte della *basic structure* della Costituzione, o meglio del federalismo indiano; molto si è discusso sulla natura temporanea o meno dell'art. 370, sulla possibilità o meno che esso sia un tratto distintivo dell'architettura costituzionale indiana. Se, infatti, da una parte non si può negare che il fine dei padri costituenti indiani fosse una progressiva Unione, ora composta da 28 Stati e 8 *Union Territories*, dall'altro bisogna tenere a mente che tale Unione è riuscita a mantenere una sua unità solo con l'introduzione di asimmetrie

⁹⁴ Art. 2, lett. b, *The Constitution (Application to Jammu and Kashmir) Order, 2019* C.O. 272. Inoltre, è stato espunto il riferimento all'Assemblea Costituente del J&K, che deve essere letto nei termini di «*Legislative Assembly of the State*» (lett. d).

⁹⁵ *The Jammu and Kashmir Reorganisation Act, No. 34 of 2019 [9th August 2019] An Act to provide for the reorganisation of the existing State of Jammu and Kashmir and for matters connected therewith or incidental thereto.*

⁹⁶ S. PAROLARI, cit., 4-5.

⁹⁷ Y. AIYAR, L. TILLIN, «*One nation*», *BJP, and the future of Indian federalism*, in *India rev.*, 2/2020, 123.

costituzionali. Seppur altre considerazioni vadano necessariamente svolte sul punto di vista fiscale⁹⁸ e politico⁹⁹ che, parimenti, conducono entrambe verso una maggiore centralizzazione, soprattutto nel corso dei governi guidati da Modi, l'asimmetria, in un contesto "unitarista", dovrebbe essere tutelata con più fermezza, soprattutto dalla Corte Suprema, elemento "formante" e che "ha formato" il federalismo indiano¹⁰⁰.

5. Considerazioni conclusive

Questi casi studio dimostrano come l'asimmetria sia un tratto essenziale di esperienze federali nei sistemi multinazionali con riflessi sui diritti civili e politici, come il diritto di residenza, al possesso e acquisizione di proprietà in base al gruppo linguistico di appartenenza. In tali casi – e i casi di Iraq, Etiopia e India, infatti, a tutela della storica omogeneità dei relativi gruppi e delle minoranze siti nei relativi territori, è richiesta non solo una differenziazione del rapporto giuridico tra ente subnazionale e governo centrale – rapporto centro periferia, ma anche specifiche disposizioni su diritti che incidono, ad esempio, sul diritto reale di proprietà. Si pensi ad esempio, al problema del *land rights*, il diritto di stabilimento e il diritto di sfruttamento e utilizzo di risorse naturali in territori specificamente meritevoli di tutela, nonché la tutela delle minoranze interne. Probabilmente è questa la dimensione che richiede maggiore approfondimento, affinché l'asimmetria non sia relegata al mero ambito del diritto costituzionale in senso stretto.

Non solo, tornando al dibattito "classico" sulle asimmetrie costituzionali, o se si vuol meglio precisare, di tenuta del sistema costituzionale, è possibile cogliere alcune lezioni dalle esperienze extra europee, in merito alle turbolenze politiche e costituzionali in corso in Europa. In fondo, in gioco vi è la sostenibilità dell'asimmetria nei sistemi federali o la tolleranza riportando le parole di Abat i Ninet e Gardner ossia, «*the degree of tolerance for subnational obstruction, disobedience, and other behaviors intended to expand subnational authority and influence*»¹⁰¹. si tratta, quindi, di quel grande dibattito sulla sostenibilità dell'asimmetria rispetto all'accomodamento di forti e all'apparenza irresolubili tendenze secessioniste¹⁰².

⁹⁸ Y.V. REDDY, G.R. REDDY, *Indian Fiscal Federalism*, New Delhi, 2019, 176-190; Y. AIYAR, L. TILLIN, "One nation", cit., 125-128.

⁹⁹ Il partito che esprime il Primo Ministro Narendra Modi, il Bharatiya Janata Party, promuove un'ideologia basata sulla centralità della cultura Hindi. Cfr. K. ADENEY, H. BHATTACHARYYA, *Current challenges to multinational federalism in India*, in *Reg. & fed stud.*, 4(2018), 11-13; Y. AIYAR, L. TILLIN, "One nation", cit., 128-132.

¹⁰⁰ F. PALERMO, *Asimmetria come forma...*, cit.; S. PAROLARI, cit., 5-6; B.G. NAIR, *Article 370: Is it a Basic Feature of the Indian Constitution?*, *VerfBlog*, 2019/8/20. Per Tillin invece le varie asimmetrie dell'India non costituiscono l'elemento centrale nel federalismo "holding together" indiano. Nonostante ciò, avverte l'Autrice, l'asimmetria per il J&K appare comunque necessaria. Cfr. L. TILLIN, *United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism*, in *Publius: the Journal of Federalism*, 2007, 61-62.

¹⁰¹ A. ABAT I NINET, J.A. GARDNER, *Distinctive identity claims in federal systems: Judicial policing of subnational variance*, in *Int. journ. of const. l.*, n. 2/2016, 378.

¹⁰² G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della Secessione*, in *Governare la paura*, 2017, 19 ss.

Tale sostenibilità è sicuramente più problematica laddove le regole del gioco democratiche faticano ad affermarsi. Infatti, a fronte di un nesso piuttosto chiaro tra federalismi multinazionali e asimmetrie costituzionali, la dottrina ha evidenziato anche come, entro tali esperienze, esistano casi di identificabili come «Stato multinazionale paritario, vero compact tra due o più gruppi che, su di un piano di parità, adottano una comune struttura costituzionale»¹⁰³. Non a caso, è proprio il *Global South* a fornire, mediante un continuo “aggiornamento critico” delle metodologie del diritto comparato, importanti indicazioni sulla rilevanza degli interessi territorialmente allocati, ossia comunità e risorse che interagiscono con il fine di tutelarsi e ricomporre le proprie istanze in modo autonomo¹⁰⁴. Il *Global South*, di nuovo, fornisce numerosi esempi dato che le più recenti esperienze federali sono foriere di asimmetrie costituzionali, derivate anche dall’eterogeneità del “*We, the People*”.

Ciò che si è cercato di delineare è che nei sistemi federali multinazionali, il tema delle asimmetrie costituzionali è una costante che influisce sul percorso costituzionale federale stesso. Non bisogna stupirsi, quindi, che anche gli Stati unitari che abbiano gradualmente avviato un percorso di decentramento o di regionalismo, stiano sperimentando una fase che vede protagoniste relevantissime tendenze di differenziazione.

¹⁰³ M. NICOLINI, cit., 324.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 331-332, 336, 341.